



## Humanitaire

Enjeux, pratiques, débats

27 | 2010

Haïti : sortir de la dépendance humanitaire ?

---

### Le bel avenir de l'aide publique au développement ?

Serge Michailof et Alexis Bonnel, Notre Maison brûle au Sud, Fayard/Commentaire, 2010.

Ph. Ryfman

---



#### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/humanitaire/903>

ISBN : 978-2-918362-45-6

ISSN : 2105-2522

#### Éditeur

Médecins du Monde

#### Édition imprimée

Date de publication : 19 décembre 2010

ISSN : 1624-4184

#### Référence électronique

Ph. Ryfman, « Le bel avenir de l'aide publique au développement ? », *Humanitaire* [En ligne], 27 | 2010, mis en ligne le 19 janvier 2011, consulté le 24 octobre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/903>

---

Ce document a été généré automatiquement le 24 octobre 2022.

Tous droits réservés

---

# Le bel avenir de l'aide publique au développement ?

Serge Michailof et Alexis Bonnel, Notre Maison brûle au Sud, Fayard/Commentaire, 2010.

Ph. Ryfman

---

## RÉFÉRENCE

Serge Michailof et Alexis Bonnel, Notre Maison brûle au Sud, Fayard/Commentaire, 2010.

- 1 La lecture de certains livres se révèle si stimulante que le lecteur en retire le reconfortant sentiment de solliciter les sphères les plus actives de son intelligence et de mieux saisir qu'auparavant des processus et des enjeux qui – même s'il les connaît et pratique – lui semblaient parfois empreints d'un certain flou. Ce sont ces agréables sensations que procure, avant tout, l'opus de Serge Michailof et Alexis Bonnel.
- 2 A travers six chapitres denses mais lumineusement rédigés par S. Michailof, celui-ci nous explique que les nouveaux défis mondiaux majeurs se trouvent au Sud et que l'aide publique au développement (APD), loin d'être une survivance passéiste, est et sera un élément fondamental de leur traitement. Les chapitres 2 à 4 rappellent – sans les survoler, mais au contraire en en faisant ressortir les axes majeurs – les étapes successives de l'histoire, bien méconnue, de cette APD, depuis la Deuxième Guerre mondiale jusqu'aux années 2000.
- 3 Les chapitres 5 et 6 sont consacrés à six débats d'actualité sur l'aide en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, ainsi qu'aux conditions et modalités de ce qui pourrait (et ajouterions-nous, comme l'auteur, devrait) être sa refondation. Le chapitre 6 – plus particulièrement consacré aux défis que présente la reconstruction des Etats « faillis » – étudie par exemple les erreurs commises par la communauté internationale en Afghanistan (de 2001 à 2009) et les leçons à en tirer. Nous y reviendrons. Enfin, le chapitre 7 et ultime a

été confié par l'auteur à Alexis Bonnel qui traite de l'APD face aux crises environnementales.

- 4 S. Michailof fait partie des trois ou quatre meilleurs spécialistes et experts français, et même de la petite dizaine de spécialistes mondiaux, des questions de l'aide internationale. Son style est alerte, souvent réjouissant avec un refus absolu de toute langue de bois et l'homme ne recule jamais devant le rappel nécessaire de certaines vérités dérangeantes. Il s'agit donc d'un maître-livre dû à une personnalité hors du commun qui livre ici la capitalisation et la quintessence de toute une vie professionnelle qui l'a conduit à occuper des postes parmi les plus élevés, tant à l'Agence Française de Développement (AFD) qu'à la Banque mondiale. Théoriquement retraité, l'auteur n'est en rien retiré des affaires de l'aide puisqu'il continue d'œuvrer comme consultant international (là encore, il figure parmi les plus réputés) notamment pour les Nations unies.
- 5 L'idée originelle du livre est partie d'un cours que S. Michailof a construit et donné durant plusieurs années aux étudiants du Master-Pro Coopération internationale, Action humanitaire et Politiques de Développement (CIAHPD) au Département Science Politique de la Sorbonne (Université Paris I), puis à ceux de Sciences-Po-Paris. Cours qu'il continue d'ailleurs d'assurer. S. Michailof – à juste raison – en a retiré la conviction qu'il fallait expliquer plus et mieux les raisons pour lesquelles l'APD – qui a mauvaise presse – est plus que jamais un élément crucial des relations internationales, au-delà de son seul aspect caritatif de lutte contre la pauvreté ou de solidarité entre les citoyens des pays développés et ceux en voie de développement.
- 6 Il est impossible de résumer dans le court espace de cette recension un ouvrage aussi riche que foisonnant. Nous incitons, par conséquent, les lecteurs de la Revue à le lire de toute urgence. Car si nombre d'entre eux doivent avoir une certaine familiarité avec les questions de l'APD, son histoire, ses processus et ses différents acteurs (agences d'aide des différents Etats-donateurs, agences des Nations unies, ONG), ils apprendront énormément. Les spécialistes et connaisseurs comme déjà souligné en feront, tout autant, leur miel.
- 7 S'il ne s'agit pas – loin de là – du premier ouvrage consacré à l'APD, celui-ci a vocation à devenir rapidement en langue française, un sinon « le » livre de référence. L'auteur rappelle toute une série de définitions de l'APD comme de l'aide humanitaire (p. 64 à 69).
- 8 Il souligne que l'aide humanitaire – au moins en situation d'urgence, puisque la question des urgences complexes et du post-crise requiert une approche différente – n'est qu'une des six principales modalités de l'APD. Il tire de la large expérience qu'il a accumulé une réelle inquiétude face à la perte de légitimité qu'elle subit dans certains contextes (comme en Afghanistan), perte qui s'étend à l'Etat et aux institutions internationales dans certains Etats « fragiles » ou « faillis ».
- 9 A la fois synthèse de toute une série de travaux d'économistes, de sociologues, de politistes, d'anthropologues et de praticiens, mais en même temps d'une vaste expérience de terrain, l'ouvrage exprime et développe aussi une pensée personnelle profondément originale.
- 10 Michailof ne mésestime pas les difficultés de l'aide, et il se garde d'ailleurs de toute hagiographie à cet égard, aussi bien concernant ses donateurs que ses destinataires. Des lecteurs seront probablement choqués par certaines de ses analyses. Notamment

celles sur les (trop ?) fameux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Après avoir très précisément et de manière limpide présenté ces huit OMD (p. 144 à 150), il y revient à diverses reprises. Pour lui les OMD ne sont certes pas inutiles et lorsqu'ils ont été conceptualisés, ils ont représentés d'ailleurs une avancée majeure. Mais ils rentrent avant tout dans une approche

- 11 de type « compassionnelle », destinée à atténuer les déséquilibres économiques et sociaux les plus criants.
- 12 Or pour S. Michailof, l'APD aurait plutôt vocation à devenir l'embryon de politiques publiques globales à l'échelle internationale. Politiques qui ne peuvent se résumer aux seules OMD. L'essayiste développe ici une pensée critique vis-à-vis de l'action de certaines ONG auxquelles il n'est nullement hostile par principe, mais dont il estime que l'approche est en quelque sorte trop « OMD-centrée ». Car pour lui il faut s'interroger sur le « réalisme global de cette approche [par les OMD] laquelle, sur le plan conceptuel, correspond à la mise en place d'un vaste «filet social» protecteur pour les pays les plus pauvres » (p. 159).
- 13 Autrement dit, ils constitueraient donc plutôt « l'amorce d'une politique de redistribution sociale mondiale » (p. 206). Ce qui peut se concevoir et s'accepter mais si on veut véritablement parler de développement – argumente l'auteur – il faudrait aussi pouvoir (en parallèle) ne pas faire l'impasse d'une part sur la stimulation de la croissance économique de pays pauvres, d'autre part faciliter au niveau local, régional et mondial la gestion de biens publics mondiaux (BPM). Enfin, il y aurait lieu de travailler au renforcement des Etats fragiles et à la stabilisation des Etats « faillis » ou sortant de conflits.
- 14 D'autant que l'approche par les OMD est susceptible d'être remise en cause par une diminution des engagements financiers des pays donateurs au nom des contraintes budgétaires qu'imposerait la période de crise économique et financière actuelle. Plusieurs exemples ont montré – depuis le début de cette crise en 2008 – que ce risque était loin d'être nul. Autrement dit l'aide deviendrait (en réalité elle l'est déjà devenue dans certains pays<sup>1</sup>) une variable d'ajustement des déficits budgétaires colossaux de nombre de pays développés. Même si l'auteur se déclare en faveur de la mise en place d'une forme de fiscalité internationale qui stabiliserait ainsi sur le long terme les flux d'aide « afin de permettre aux plus pauvres d'atteindre une sorte de minimum social, international défini a priori » (id.) le doute sur la pérennité de l'approche OMD demeure.
- 15 Tant qu'à être dans le registre critique, S. Michailof en profite pour faire part de sa profonde inquiétude devant la quasi-disparition de l'aide bilatérale française. Les artifices comptables bien connus dont usent les pouvoirs publics ne servent même plus à dissimuler que celle-ci est devenue squelettique et que les choix budgétaires français fait à partir du début des années 2000 ont « largement sacrifié l'aide bilatérale effective sur subvention destinée au financement de projet et programme concrets dans les pays très pauvres » (p. 177). D'où le bilan aujourd'hui consternant puisque, sur un total annuel qui demeure encore significatif en période de difficultés budgétaires d'environ 9 milliards d'euros d'APD française à la fin des années 2000, « la fraction qui permet effectivement de financer les projets et programmes concrets sur le terrain représente moins de la moitié, soit environ 4 milliards d'euros ». Or l'essentiel de cette somme transite désormais par le canal de l'aide multilatérale. Autrement dit « les ressources en dons effectivement disponibles sur l'aide bilatérale française » ne représentent guère

plus, selon les années, que 200 à 300 millions d'euros émiétés sur 55 pays de la zone dite de « Solidarité Prioritaire » (ZSP) ! Et l'auteur de demander à juste raison « où est la priorité ? » (id.).

- 16 Enfin les lecteurs de la Revue – à commencer par ceux qui s'estiment plus « humanitaires » que « développeurs » – ne pourront faire l'économie du chapitre 6 absolument remarquable. Déjà évoqué, il est consacré au « Défi de la reconstruction des "Etats faillis" ». Michailof explique, de brillante façon, les raisons pour lesquelles la communauté internationale est allée d'échec en échec en Afghanistan en termes d'aide. Et pourquoi aujourd'hui la situation paraît presque irréversible. Emailant son propos – comme tout au long du livre d'ailleurs – d'exemple très concrets et personnellement vécus durant sa carrière, il explique bien comment on en est arrivé aujourd'hui à ce quasi-échec. Il parle ici en orfèvre puisqu'il a été aux premières loges – à travers ses missions de consultance ces cinq dernières années – pour en juger.
- 17 Il ouvre aussi un certain nombre de pistes de comparaison avec le cas de la République Démocratique du Congo (RDC), autre pays qu'il suit de près. Il s'essaye aussi à synthétiser la problématique qui est celle des « Etats fragiles » (p. 213 à 219) en s'appuyant sur divers auteurs faisant autorité en la matière, mis en perspective avec sa propre expérience de ce type de contexte. Il insiste particulièrement sur les causes des facteurs aggravants des guerres civiles
- 18 (p. 220 à 232). Tous les travailleurs humanitaires qui sont passés par l'Afghanistan ou la RDC y mettre en œuvre des projets ONG, Croix-Rouge ou Nations unies devraient, à tout le moins, prendre connaissance de ce chapitre. Nous ne sommes pas loin de proposer qu'il fasse partie intégrante de la formation de tout humanitaire envoyé sur place, mais aussi soit traduit pour les employés nationaux afghans et congolais !
- 19 Pour résumer les conclusions de notre auteur (p. 270 et suivantes) le véritable contrat/« compact » que la communauté internationale devrait passer avec les actuels dirigeants afghans, le président Karzai en tête, devrait d'abord être – nous dit-il avec justesse – « plus exigeant que celui présenté lors des précédentes conférences de Londres et Paris ». Il devrait s'articuler autour de deux points principaux : « S'atteler prioritairement et de toute urgence aux problèmes de la reconstruction de l'appareil d'état afghan » ; « apporter quelques dizaines de milliards de dollars supplémentaire d'aide ». Mais ces versements supplémentaires n'auront de raison d'être que s'ils sont assortis d'une stratégie claire d'utilisation et mis en œuvre sous l'autorité d'un « patron », dans le cadre d'une « réelle discipline ».
- 20 L'auteur avait auparavant souligné combien l'approche « top down » privilégiée jusqu'alors de la communauté internationale (vis-à-vis de la construction d'un modèle démocratique en Afghanistan) suscitait chez lui un profond scepticisme. Il lui préfère de manière argumentée et convaincante un processus « bottom up » visant la construction de la démocratie à la base et qui paraît, effectivement, bien plus approprié (p. 265 à 268).
- 21 Pour autant, Michailof ne semble pas absolument convaincu que la situation soit désespérée en Afghanistan, ainsi qu'il se dit de plus en plus. Il croit encore – lui – qu'une combinaison entre un effort militaire et une nouvelle approche de l'aide aboutirait à des résultats positifs. Le premier est en cours. Quant à la seconde... D'autant qu'il souligne combien il serait nécessaire aussi – à cet égard – qu'un coordinateur doté d'une autorité incontestable puisse en assurer le pilotage. Hormis les difficultés de l'articulation avec les autorités afghanes, on se dirait presque – arrivé à

l'issue du chapitre – que si la communauté internationale décidait de cette révision profonde de ses pratiques, Michailof (pour autant qu'il soit intéressé) serait un candidat idéal pour figurer au rang des « patrons » potentiels de cette approche renouvelée...

- 22 Mais généralement les esprits libres, affranchis des contraintes institutionnelles et bureaucratiques dérangeant. Cette hypothèse est donc, hélas, hautement improbable.
- 23 Le livre se termine par le chapitre 7 rédigé – nous l'avons dit – par Alexis Bonnel et qui est consacré aux nouveaux défis de l'APD face aux crises environnementales. Notamment avec une interrogation sur l'APD comme possible « moteur de la révolution environnementale » (p. 331 à 343).
- 24 Encadré par une préface d'Erik Orsenna et une postface de Jean-Michel Séverino (l'ex-Directeur Général de la « maison-mère » de l'auteur, l'AFD), complété par un glossaire et un appareil de notes très conséquent mais qui ne gênent en rien la lecture, ce fort volume de 367 pages se lit sans aucun effort, et avec beaucoup de plaisir. L'élégance du style de l'auteur – nous l'avons déjà mentionné – mais aussi la passion pour son sujet qu'on sent percer y est pour beaucoup. Alexis Bonnel n'est pas en reste non plus pour sa partie.
- 25 L'idéal serait que ce livre puisse susciter un vaste débat démocratique sur l'APD (en Afghanistan et ailleurs) qu'il s'agisse de l'aide française et au-delà de celle des pays du Nord, mais aussi aujourd'hui des pays émergents qui devient significative (comme il est souligné encore à juste titre). Un tel débat est une nécessité et il nous paraît impératif – comme à l'auteur – qu'il se déroule de la façon la plus ouverte possible. Ce livre – dont encore une fois il faut recommander vivement la lecture et la diffusion – en est un excellent support.
- 26 A son niveau Serge Michailof essaye d'ailleurs de s'y employer depuis sa sortie au printemps 2010, à travers conférences et présentations. Il faut espérer que ce processus puisse se poursuivre et s'élargir : nos lecteurs peuvent y aider. Car un tel débat concerne aussi bien, en effet, le personnel ONG et d'autres non-gouvernementaux qu'onusiens, les diplomates que les journalistes, les enseignants que les chercheurs. Mais, largement au-delà, tous les citoyens soucieux à la fois de la solidarité sur notre planète, mais aussi de sa stabilité.

---

## AUTEUR

### PH. RYFMAN

Professeur et chercheur associé au Département de Science Politique de la Sorbonne (UFR 11 Science Politique) et au CESSP-Sorbonne, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne